

I Jornadas de Sociología de la UNMDP

“A diez años de la reapertura de la carrera de Sociología en Mar del Plata”

Facultad de Humanidades – Universidad Nacional de Mar del Plata

30 y 31 de marzo de 2017

Lucía Corsiglia Mura Fahce – FTS (UNLP)- IUNMa

Mesa 15. Políticas públicas, gobierno e integración regional.

Título

Sentidos sobre el Estado y las Políticas Sociales. Una mirada desde los Planes de Inclusión Previsional

Resumen

A principios de Siglo XXI se sucedieron en la región experiencias de gobiernos que en distintos aspectos contrariaron las recetas neoliberales imperantes hasta entonces. En estos procesos se redefinieron roles e injerencias estatales, emergiendo nuevas narrativas legitimatorias del Estado, y las políticas que éste encarnaba.

En ese marco surgieron en nuestro país, políticas sociales que incorporaron la dimensión de derechos, inclusión, equidad; así como la universalidad como objetivo deseable. Y algunas de ellas tuvieron efectiva capacidad de diferenciarse de las políticas anteriores.

Tal el caso de los Planes de Inclusión Previsional, un política que incorporó a la seguridad social a cerca de tres millones de adultos mayores, garantizándoles un derecho del que anteriormente habían estado excluidos.

En esta ponencia, recorreremos algunos de los sentidos sociales construidos alrededor de esta política previsional. A la luz de la importante transformación que implicó en las condiciones de inclusión social, analizaremos diversos aspectos de la construcción simbólica que sus destinatarios enuncian en relación a la misma. Pensando que este análisis, resulta clave para preguntarnos por algunas dimensiones de la politicidad que las transformaciones recientes de la estatalidad han puesto en tensión.

Introducción

A principios de Siglo XXI se sucedieron en la región experiencias de gobiernos que en distintos aspectos contrariaron las recetas neoliberales imperantes hasta entonces. En estos procesos se redefinieron roles e injerencias estatales, emergiendo nuevas narrativas legitimatorias del Estado, y las políticas que éste encarnaba.

En ese marco surgieron en nuestro país, políticas sociales que incorporaron la dimensión de derechos, inclusión, equidad; así como la universalidad como objetivo deseable. Y algunas de ellas tuvieron efectiva capacidad de diferenciarse de las políticas anteriores.

Tal el caso de los Planes de Inclusión Previsional, un política que incorporó a la seguridad social a cerca de tres millones de adultos mayores, garantizándoles un derecho del que anteriormente habían estado excluidos.

En esta ponencia, recorreremos algunos de los sentidos sociales construidos alrededor de esta política previsional. A la luz de la importante transformación que implicó en las condiciones de inclusión social, analizaremos diversos aspectos de la construcción simbólica que sus destinatarios enuncian en relación a la misma. Entendemos que este análisis, resulta clave para preguntarnos por algunas dimensiones de la politicidad que las transformaciones recientes de la estatalidad han puesto en tensión.

En primer lugar, haremos un pasaje por las definiciones de Estado, política pública y política social desde la cual sostenemos nuestro enfoque; así como de los conceptos de ciudadanía, derechos e inclusión. Seguidamente, reconstruiremos parte de la historia del sistema previsional de nuestro país, para poder rastrear los diferentes sentidos simbólicos y políticos que se ponen en juego a la hora de pensar las cuestiones relacionadas a lo previsional. Nos detendremos especialmente en las particularidades de los Planes de Inclusión Previsional y las transformaciones que estos implicaron. Finalmente, recurriremos a la voz en primera persona de jubilados y jubiladas por moratoria, para indagar en la construcción de sentidos que ellos realizan respecto de esta política.

Los datos aquí presentados surgen de la investigación realizada para mi carrera de Especialización en Políticas Sociales, cuyo trabajo de campo fue realizado entre 2014 y 2015 en la ciudad de La Plata y Gran La Plata, en personas destinatarias de la primera y segunda etapa de los planes de inclusión previsional.

Cuando se inició esta investigación, me guiaba la intuición de que existía poca capacidad de construcción de nuevas matrices simbólico-políticas alrededor de lo que yo

identificaba como una de las políticas sociales más potentes y disruptivas respecto de las políticas sociales de la década previa. Observaba que -más allá de algunos posicionamientos públicos de funcionarios y representantes del gobierno de ese momento- los debates de las agendas mediáticas, y las propias expresiones de los jubilados y jubiladas (incluso aquellos que habían sido incluidos en la moratoria previsional) mostraban una escasa apropiación de los sentidos de ciudadanía que esta política ponía en juego⁴⁹⁶.

Nunca imaginé, de todos modos, las radicales transformaciones que, apenas terminada la exploración de campo, iban a sucederse en nuestro país tanto en lo que respecta al contexto político en general, como en lo que refiere a las políticas previsionales en particular. La velocidad con la que esta política pública fue desmantelada, me obliga a re-leer las líneas que recorro en esta investigación buscando (y aventurando) algunas explicaciones posibles. A esto, dedicaremos los últimos comentarios de este trabajo.

Lo político de las políticas sociales: un recorrido desde las categorías de inclusión y ciudadanía

La configuración de un escenario político novedoso en los albores del Siglo XXI en varios de los países del Cono Sur latinoamericano, que atravesaron experiencias de gobiernos definidos como contrarios a los cánones neoliberales y nacieron en general al calor de fuertes procesos de acción colectiva disruptiva y subalterna, obligó a la revisión de algunos de los marcos epistemológicos que habían imperado desde los años 90 a la hora de pensar al Estado y a las políticas.

En particular, dentro de la ambigua definición de un clima de época pos-neoliberal⁴⁹⁷, encontramos que el Estado apareció resignificado desde nociones de *refundación*,

⁴⁹⁶ Más allá de mi inscripción académica, en la conformación de este eje de investigación tuvo una preponderancia fundamental las observaciones cotidianas de mi inscripción laboral, como profesional en el INSSJP-Pami.

⁴⁹⁷ El concepto de post-neoliberalismo es de difícil definición positiva. En principio, lo describiré como una suerte de nueva configuración de las relaciones de poder entre las clases sociales, con la conformación de bloques sociales dirigentes de tipo *sui generis* que habilitaron condiciones más favorables a las fuerzas populares. Una definición posible, es la de Thwaites Rey (2010: 30) que utiliza esta categoría para nombrar a “gobiernos que, en conjunto y al margen de sus notables matices, pueden llamarse ‘pos-neoliberales’ y que expresan correlaciones de fuerza sociales más favorables al acotamiento del poder del capital global. En todos estos casos comienza a cuestionarse la ‘bondad del mercado’ como único asignador de recursos y se recuperan resortes estatales para la construcción política sustantiva. Se conjuga así una retórica crítica frente a las políticas neoliberales, el diseño de propuestas para transformar los sistemas políticos en democracias participativas y directas y una mayor presencia estatal en sectores estratégicos.

*resurgimiento, reaparición o retorno*⁴⁹⁸, y en esta re-nominación quedarían insertas múltiples tensiones acerca de cómo se piensa al Estado, sus funciones y tareas, su lugar en tanto ordenador político, social y económico. En ese sentido, sostendremos junto a Gimenez, (1986:41) que el Estado está lejos de ser “una substancia inmutable y transhistórica, susceptible de una definición esencialista”, pensándolo más bien en términos de la vieja formulación gramsciana como un mix de coerción y consenso. Así, la forma que el Estado asume, es expresión de la cristalización de un momento en la correlación de fuerzas, sin dejar de ser al mismo tiempo, arena de disputa y espacio atravesado por la constante presencia de conflictos⁴⁹⁹.

Por su parte, también las políticas públicas fueron resignificadas en la primer década y media del Siglo XXI. Esto resulta lógico, si pensamos a las mismas dentro de los lineamientos generales de la forma asumida por el Estado⁵⁰⁰. En ese sentido, Vilas (2011) engloba dentro de las políticas públicas “*al conjunto de acciones de gobierno ejecutadas para alcanzar los fines hacia los que se orienta el ejercicio del poder político*”. Y dentro de esta nueva configuración de las políticas, las políticas sociales –que son las que especialmente nos interesan en este trabajo- tendrán un importante rol en la construcción de estos nuevos discursos acerca de como se concibe el orden de lo social, sus contornos, los sujetos con o sin derechos, los dispositivos de inclusión o exclusión. En síntesis, las políticas sociales, serán centrales a la hora de consolidar nuevos sentidos hegemónicos.

Ahora bien, ¿cómo entendemos a las políticas sociales?. Aquí sostendremos que lo que queda contenido dentro del concepto política social (las áreas de intervención, los sujetos destinatarios, el carácter excepcional o regular de su pertinencia, etc.) son definiciones que varían histórica y contingentemente. Y lejos de ser meras intervenciones técnicas y neutrales⁵⁰¹, resultan elementos constitutivos de las formas que asume el orden social. Como

⁴⁹⁸ Cualquiera de estas expresiones opera en términos comparativos respecto a un clima de época anterior. En especial, y ante la expansión de la noción de ausencia del Estado como concepto descriptivo de las transformaciones de la década del 90, diremos junto a Oszlak (2003) que el Estado nunca está ausente. En todo caso, modifica los modos de intervención y los beneficiarios de sus acciones.

⁴⁹⁹ Trabajé esta cuestión de modo más extenso en Corsiglia Mura (2014)

⁵⁰⁰ Si bien las políticas públicas no se agotan en el campo de lo estatal, como bien hemos aprendido en la década del 90 con un enorme despliegue de políticas públicas en el ámbito de la sociedad civil y el avance de la oenegización (Colussi, 2010); sostendré que el Estado resulta siempre un actor indiscutible en la organización del campo de las políticas (aunque más no sea en el plano de la regulación y normatización).

⁵⁰¹ Vale la pena recordar, que durante el predominio neoliberal se cimentó una concepción de la política social sesgada hacia su dimensión asistencialista, cuyo objetivo esencial (“*y limitación estratégica*”) era “*el combate a la pobreza*” (Repetto y Andrenacci, 2006:290). La política social se asociaría en ese período, a la aplicación de

dicen Belmartino, Levin y Repetto (2001: 53) su tarea es la *"producción de condiciones que aseguran la existencia de la sociedad como tal"*. Y en ese sentido, las políticas sociales tienen una tarea que es a la vez, material y simbólico-política ya que *"regulan las formas en que la población se reproduce y socializa (sobrevive físicamente y se inserta en el mundo del trabajo y en los espacios socioculturales) y que, además, protegen a la población de situaciones que ponen en riesgo esos procesos"* (Andrenacci y Repetto, 2006:2). Más aún, nos invitará Andrenacci en otro texto, a *"asociar a la política social con los modos con que las sociedades diseñan las formas de pertenencia de los sujetos"* entendiendo con esto los *"procesos de inscripción de los sujetos en la organización social a través de la cual se obtiene no sólo 'un lugar' físico y simbólico, sino también el derecho a ser sostenido"* (Andrenacci, 2006: 46).

Este rol de la política social, pone en relación directa las formas que ella asume, con los modos en que cada sociedad tramita la noción de ciudadanía. La ciudadanía, término polisémico por excelencia, será la categoría analítica que nos permita preguntarnos por los criterios de pertenencia por un lado y de igualdad dentro de una comunidad, por el otro. Seguimos a Mouffe para *"considerar la ciudadanía no como una condición legal sino como una forma de identificación, un tipo de identidad política: algo a ser construido, no dado empíricamente"* (Mouffe, 1998: 133).

En ese sentido, y alejándonos de la tradición liberal, que presenta al ciudadano como una suerte de recipiente pasivo de derechos a-históricos y permanentes; pensaremos esta categoría como una construcción político-conflictiva en tensión permanente. Desde este punto de vista, ciudadanía se convierte en un principio articulador, que se construye a partir del reconocimiento de un conjunto de valores que atraviesan las diferentes esferas de las distintas posiciones de sujeto que involucran a los agentes sociales. En esta línea, Ardití (2007:125) habla de *"ciudadanías de geometría variable"* para graficar las accesibilidades diferenciales de grupos e individuos a la ciudadanía, donde la comunidad (y su pertenencia) aparecen como algo disputado y en continua redefinición. Los límites de los sujetos con derecho a ser tenidos en cuenta (a ser incluidos), así como el alcance y forma de esos derechos contemplados, y las

intervenciones puntuales y focalizadas, con una finalidad que, lejos de pretender identificar e incidir en las causas estructurales de las problemáticas atendidas, se inscribía en amortiguar impactos aparentemente *"no deseados"* que la reconversión macroeconómica generaba en poblaciones consideradas en riesgo.

formas de integración y sociabilidad que vehiculizan, varían -incluso en una misma sociedad- de una época a otra y tienen, por supuesto, fuerte correlación con los conflictos sociales.

Jelin (2011:10) dirá que la ciudadanía se define en base a "*tres ejes claves de debate ideológico, teórico y político: la naturaleza de los "sujetos" que serán considerados ciudadanos, el contenido de sus "derechos", y las responsabilidades y compromisos inherentes a la relación ciudadanía-estado*". Desde estas claves analíticas, y atendiendo a que, como ya adelantamos, las políticas sociales resultan parte constitutiva del orden social y, por lo tanto, de la definición de quiénes y cómo serán tenidos en cuenta dentro de ese orden; podremos pensar la potenciación de diversas ciudadanía en relación, entre otras cosas, a la diversidad de formas que estas políticas asumen.

En este sentido, Merklen (2010) construyó la categoría de *pobres ciudadanía* a la luz de la desarticulación de la Argentina salarial, del impacto que esto tuvo en las lógicas de sociabilidad y politicidad popular y de las transformaciones de las políticas sociales en los años noventa en nuestro país. Este combo, y en especial las formas de las políticas sociales focalizadas y territorializadas, habrían configurado en el último cuarto de Siglo XX, una particular ciudadanía en los sectores populares.

Pero ocurre que, como ya adelantáramos, en los albores del Siglo XXI, en el contexto regional -y en nuestro país en particular- iniciaría una década y media de reformulación de la mirada predominante acerca de los roles del Estado y las políticas.. En el caso de las políticas sociales, destacan los debates en torno al avance de un enfoque de derechos como paradigma ordenador, complementado con un giro discursivo que apelaría a la desfocalización, invocando la universalidad como horizonte deseable de las políticas; junto a la incorporación del valor de la inclusión como promesa de reparación de anteriores políticas excluyentes.

Es necesario decir, que parte del argumento que recorrió la investigación que aquí presentamos, le asignaría al concepto de inclusión una fuerte potencialidad en la construcción de sentidos políticos alrededor de las nuevas políticas sociales. Si ir más lejos, la política que aquí estudiamos, incorpora este concepto en su propia nominación como Planes de *Inclusión* Previsional. Si bien, como término tiene importantes dificultades de precisión⁵⁰², la construcción argumentativa de la inclusión, entendemos que ha aportado una suerte de puente

⁵⁰² Al igual que las tuvo el de exclusión que, como dijera Castel ([1995] 2010: 257) se lo utilizara como palabra "*comodín*" para declinar todas las miserias del mundo, invadiendo los medios de comunicación y el discurso político y convirtiéndose en la manera más expandida de nombrar a la "cuestión social" hacia fines de S XX.

simbólico con la idea de una nueva etapa de *democratización del bienestar* (Torre y Pastoriza: 2002), instaurada por el imaginario peronista⁵⁰³. Asimismo, la resemantización en términos de inclusión, derechos y universalidad, han facilitado el avance de una mirada menos anclada en la "pobreza" como categoría descriptiva absoluta, y más orientada hacia la "desigualdad" como articulador relacional; tensionando así, las maneras de definición de la "cuestión social".

Así entonces, si bien estamos lejos de un consenso en los estudiosos sobre el tema acerca de que las transformaciones en las intervenciones sociales de la década pasada hayan cristalizado -en que efectivamente- podamos hablar de "nuevas políticas sociales"; creemos que algunas políticas en especial, por sus articulaciones discursivas, por sus dispositivos de implementación, por la calidad de la prestación ofrecida y por su extensión de cobertura (algunas realmente de alcance cuasi universal), abrieron la puerta a pensar en novedades muy relevantes en ese campo. La bibliografía destaca a la Asignación Universal por Hijo y a las políticas de Inclusión Previsional, como las más disruptivas en términos de las políticas anteriores (Pautassi, 2010)⁵⁰⁴. Sobre éstas últimas, vamos a explayarnos de ahora en más.

Las idas y vueltas de la política previsional- entre reformas y contra-reformas

En esta sección vamos a hacer un recorrido (muy apretado) del devenir de las políticas previsionales en nuestro país a lo largo de la historia. Esto, porque resulta muy difícil reconstruir los procesos de construcción de sentidos actuales alrededor de estas políticas, si no dimensionamos la fuerza de la cristalización a lo largo del tiempo de sentidos acerca de lo "justo" y lo "injusto", lo "esperable" y lo "no esperable" de las políticas que den respuesta a las contingencias de la vejez. Ahora bien, resulta necesario primero, respondernos a qué hacemos referencia cuando hablamos del sistema previsional desde la óptica de la ciudadanía.

Los sistemas previsionales se encuentran dentro la esfera más amplia de la seguridad social e incluyen al conjunto de coberturas de contingencias ante la vejez, invalidez y muerte (Fiscella, 2005). Podríamos simplificar en que la discusión sobre los diferentes modelos de previsión social, hacen principalmente eje en resolver algún tipo de sistema que asegure

⁵⁰³ En este sentido es muy interesante el aporte de Muñoz, (2014) quien sostiene que la apelación a la inclusión como horizonte, habría operado como giro discursivo de interpelación a lo que en otros tiempos históricos fuera la cuestión de la igualdad

⁵⁰⁴ Trabajé más extensamente este tema en Corsiglia Mura (2013)

ingresos a los adultos mayores, a partir de determinada edad o contingencia. Y esto claro, suponiendo sociedades cuyo eje de integración social es fundamentalmente trabajo-céntrico. Ahora bien, los modos de resolver esto y sus elementos legitimatorios son variados, tanto de una sociedad a otra, como dentro de una misma sociedad, a lo largo del tiempo.

De los dos modelos paradigmáticos principales de sistemas previsionales, el bismarkiano y el beveridgeano⁵⁰⁵, en nuestro país, se aplicó el primero, con un claro anclaje en lo laboral como credenciales de acceso al derecho previsional. Esto, constituyó un sentido común consolidado a lo largo de la historia, en el que aparecería como casi evidente que la jubilación resultaba una suerte de salario diferido⁵⁰⁶. A su vez, esto mismo haría que se sedimentara una noción de reconocimiento de la jubilación como derecho - no de todos los trabajadores- sino específicamente, de aquellos que hayan realizados aportes a lo largo de sus trayectorias activas. Es decir, un derecho para los que tuvieran sus recorridos laborales al interior del mercado formal de trabajo.

De esta manera, la pregunta por la protección social en los adultos mayores arroja una respuesta que se relaciona con su situación presente; pero que a su vez, no puede ser analizada sin una perspectiva de análisis de largo plazo de las maneras según las cuales, cada sociedad resuelve, en diferentes momentos, el acceso al bienestar. Dicho en otros términos, la protección de los envejecientes de hoy, no puede entenderse sin ver el grado de alcance y cobertura de los sistemas de seguridad social a lo largo de sus historias de vida. Esto nos

⁵⁰⁵ Las diferencias que expresan estos modelos, nos remiten a diferentes arreglos institucionales a través de los cuales, las personas adultas mayores tienen (o no) el derecho a ser socialmente sostenidas. El bismarckiano, surge de la creación del seguro social alemán a fines de SXIX y consolida los criterios de protección social dominantes a lo largo del siglo XX. Se basa fundamentalmente en un seguro a la vejez para los trabajadores, que coloca a la contribución en el eje tanto de la financiación como de la legitimación de la protección. El beveridgeano, surge a mediados del Siglo XX como crítica al primero, con una concepción distinta de la responsabilidad colectiva, el papel del Estado, y el derecho a la protección social. Éste sostendría los principios de *universalidad* (extendiendo el derecho más allá de los trabajadores); *igualdad* como principio rector de las prestaciones (subsanzando el escalonamiento propio del modelo bismarckiano); *solidaridad respecto al financiamiento* (incorporando fondos estatales más allá de los contributivos); *solidaridad intergeneracional* del financiamiento (donde las generaciones activas actuales financian las prestaciones de las cohortes de adultos mayores). Sin embargo, tuvo escasa aplicabilidad, además de que, a pesar de los elementos de corte universalista e igualitarios que proponía, mantuvo el peso de lo contributivo como vector principal de legitimación de acceso; mientras que el vector no contributivo, terminó configurándose mayormente como un complemento de cobertura asistencial.

⁵⁰⁶ Ejemplo cabal de ello es el criterio del 82% móvil, como imaginario consolidado de lo que debería ser la fórmula de actualización de haberes. Lo que este criterio establece, no es otra cosa que la traslación al mundo pasivo, de las segmentaciones salariales del mundo activo, postulando la necesidad de sostener socialmente, al momento de la jubilación, las distintas jerarquías relacionadas al sector de actividad y a la capacidad de negociación gremial de cada rama. Para el debate acerca de las implicancias del 82% móvil, puede consultarse Dvoskin (2012).

reenvía a una historia que a lo largo de los últimos cuarenta años viene acumulando retrocesos diversos en las relaciones del mundo de trabajo, aumentando sistemáticamente los niveles de informalidad y no registro, para sumar desde los años 90 las novedades de la precariedad y la desocupación como condiciones que se tornaron estructurales de las dinámicas de empleo de nuestro país.

El sistema previsional de nuestro país, nacido a principios de Siglo XX, masificado en el marco de los primeros dos gobiernos peronistas y unificado en criterios hacia fines de los años 60, se ordenaría hasta los años 90 bajo administración estatal y con la lógica de reparto y solidaridad intergeneracional. Si bien tendría un fuerte sesgo corporativo y su canal de acceso se mantendría atado a la trayectoria laboral de los sujetos; hasta la década del 70 -en una sociedad que aún mantenía una amplia expansión del empleo asalariado- se consolidaría un sistema con altos niveles de cobertura. Esta característica se iría erosionando a lo largo de los años 80, retrocediendo la cantidad de personas cubiertas, así como la calidad de la prestación previsional brindada. Finalmente, hacia los años 90, la semi privatización del sistema⁵⁰⁷ modificaría los parámetros estructurales de lo previsional, al introducir la administración privada a la seguridad social, y reformular los criterios de legitimación simbólica del derecho a la jubilación. A partir de la reforma neoliberal, el derecho de acceso a la jubilación se limitaría al pago de aportes en clave individual⁵⁰⁸, eliminando los criterios de solidaridad horizontal e intergeneracional. En esta etapa, producto de las modificaciones sociales estructurales aplicadas, de la brutal alteración del mercado de trabajo, y de las modificaciones paramétricas del sistema previsional en sí mismo, se reducirían drásticamente los niveles de cobertura⁵⁰⁹.

A partir de la crisis de 2001 y la salida devaluatoria de inicios de 2002, el sistema previsional no hizo sino erosionarse aún más. El ingreso al Siglo XXI, encontraría entonces una población adulta mayor cada vez menos protegida, con datos que indican que casi sólo el 60% de las personas en edad de jubilarse podían hacerlo (Danani y Beccaria, 2011). A esto hay que sumarle un contexto general en el que había una tasa de desempleo que rondaba el

⁵⁰⁷ En el año 1994, en el marco de las políticas neoliberales del Consenso de Washington, se transformó el sistema previsional argentino hacia un régimen mixto, donde coexistiría un subsistema de reparto con otro de capitalización individual. Claramente, la reforma estaría sesgada hacia este último.

⁵⁰⁸ Modelo de Capitalización individual.

⁵⁰⁹ Danani y Beccaria (2011) sostienen que la “cobertura horizontal”, es decir la proporción de personas en edad de jubilarse y que efectivamente accede a la prestación, cayó aproximadamente un 10% entre 1996 y 2002.

20%, cerca del 49% de trabajadores sin aportes y más del 50% de la población en condiciones de pobreza (ANSES, 2010)

A partir de 2002, pero mucho más profundamente a partir de 2003, se darían una serie de medidas dentro de las políticas previsionales que Danani y Beccaria (2011:117) van a presentar como un quiebre en la dirección del sistema o, más enfáticamente, como una *contra-reforma* (Danani y Beccaria, 2011: 136).

Haciendo un punteo cronológico de estas modificaciones encontramos que a partir de 2002, comenzarán a registrarse aumentos de haberes por decreto⁵¹⁰. Estos aumentos serán proporcionalmente más importantes para los haberes más bajos de la escala, generando con el tiempo un proceso de achatamiento de la pirámide de haberes a partir de una redistribución vertical de ingresos⁵¹¹. En 2005, se instaurará la Moratoria y la Jubilación Anticipada dentro del llamado Plan de Inclusión Previsional que arrojaría para 2010 más de 2.5 millones de nuevos Jubilados y Jubiladas, alcanzando temporalmente, niveles de cobertura superiores al 95%. En 2007, se avanzará con la Ley de Libre Opción⁵¹² y en 2008, con la Ley de Movilidad Jubilatoria se otorgará carácter institucional y fuerza de ley al mecanismo de actualización de haberes para todos los tramos. Finalmente, en Diciembre de 2008 terminaría de darse un giro copernicano en el Sistema Previsional con la sanción de la Ley 26.425 de Creación del SIPA (Sistema Integrado Previsional Argentino), lo que devolvería a todo el sistema a la modalidad de reparto, de solidaridad intergeneracional y de administración Estatal. Hacia fines de 2014, se sanciona una nueva Ley de Inclusión Previsional, habilitando nuevamente la modalidad de la Moratoria para sostener los niveles de cobertura previsional cercanos a la universalidad. En 2016, nuevas y radicales transformaciones impactarán en el sistema previsional, pero ahora,

⁵¹⁰ Los aumentos serán por Decreto del Poder Ejecutivo hasta que en 2008 se sancione la Ley de Movilidad Jubilatoria.

⁵¹¹ El porcentaje diferencial de aumento fue, entre 2003 y 2007 escalonado, disminuyendo el porcentaje a medida que los haberes eran más altos. Así, los que ganaban \$200 en el año 2003 obtuvieron un aumento para el año 2007 de alrededor del 198.2%; los que cobraban \$220 obtuvieron una recomposición del 171.9%. Para las jubilaciones de \$240, la suba fue del 148.5%; para las de \$260 del 129.30%; para las de \$280 de 113%; para las de \$308 del 93.6%; para las de \$350 del 70.4%; para las de \$390 del 52.9%; para las de \$531 a \$100, del 56.2% y para las de más de \$1000, el aumento fue de 41.1% (Cufré, 27/11/2007). Esto será motivo de litigiosidad y, será una de las cosas que se reviertan a partir de la nueva Ley llamada "de Reparación Histórica". (Volveremos sobre este punto al final de la ponencia). A partir de 2008, entraría en vigencia la Ley de Movilidad Jubilatoria con un índice de actualización único para todos los tramos.

⁵¹² Que permitía que aquellos inscriptos en el sistema de las AFJP pudieran retornar, si así lo deseaban, al sistema estatal y de reparto. Es necesario recordar que este movimiento estaba taxativamente prohibido anteriormente.

con sentidos que en gran medida resultan inversos a los anteriores. Sobre esto último, dejaremos planteadas nuevas preguntas hacia el cierre de esta ponencia.

Estas medidas –las del ciclo de los años que van desde 2002 hasta 2015, como así también las que se abren a partir de 2016- han puesto en discusión no sólo el rol del Estado como agente de las políticas; sino también, el lugar de los sujetos en tanto merecedores de la protección social. Las modificaciones del sistema previsional ponen en debate la definición de ciudadanía que implican a las políticas de seguridad social en la vejez. En lo que hace a las Leyes de Inclusión Previsional, que es lo que específicamente ordena este trabajo, han tensionado los criterios contributivos como mecanismos únicos de acceso a la Jubilación incorporado, en igualdad de derechos y prestaciones respecto de los envejecientes jubilados por los carriles tradicionales, a millones de personas que, o bien venían de trayectorias intermitentes en el mercado formal de trabajo, o bien venían de la inactividad. Como resultado de la primera ley, se alcanzaron niveles de cobertura prestacional inéditos en nuestra historia y únicos en la región. La Segunda Ley de moratoria, buscaría explícitamente sostener estos parámetros de inclusión. Esto, ha puesto en la agenda pública el debate acerca de los derechos. ¿Quiénes son las personas mayores que tienen derecho a ser protegidas socialmente? ¿Y cuál debería ser el parámetro y grado de igualdad de esta protección?. Finalmente, la última medida de 2016, que definió la no renovación de los dispositivos de moratoria, y a la vez implementó una nueva Ley que, por una lado, se supone viene a "*Reparar*" las escalas de haberes⁵¹³, a la vez que establece un mecanismo distinto de acceso a prestaciones previsionales -que también son diferentes- para aquellos que no tengan suficientes aportes. Esto, nos devuelve otra vez a la discusión sobre las ciudadanías, ahora re-instituyendo sentidos en los que se justifica que los adultos mayores tengan diferenciales estatus de acceso a derechos.

Los Planes de Inclusión Previsional (PIP)

Los Planes de Inclusión Previsional (PIP) fueron una política que surgió en el marco de una coyuntura considerada de emergencia (altísimos niveles de desocupación, baja cobertura previsional de los adultos mayores, altos índices de pobreza persistente con impacto aún mayor en las poblaciones envejecidas) y consistían en la implementación de dispositivos -

⁵¹³ Apuntando a anular en gran medida los procesos de redistribución vertical de ingreso que se había generado entre 2002 y 2008 explicados en nota de pie página 16.

como la moratoria previsional- que no eran en sí mismos novedosos. Sin embargo, tuvieron efectos absolutamente disruptivos en la estructura de la seguridad social de nuestro país.

Los PIP fueron aplicados en dos instancias, la Primera se inicia con la Ley N° 25.994 que es sancionada a fines de 2004, puesta en marcha en enero de 2005 y vigente hasta abril de 2007. Su instrumento principal era la propuesta de la Jubilación Anticipada (de donde tomaba en principio nombre la Ley), aunque incluía un artículo que permitía una moratoria con especiales facilidades de acceso. Una vez vigente la Ley, el artículo de la moratoria cobró fuerza propia y prácticamente se convirtió en una política en sí misma⁵¹⁴.

Esta Ley no parecía buscar cambiar los parámetros del paradigma previsional vigente, sino que aparecía más bien como una intervención puntual, excepcional y cortoplacista sobre una serie de condiciones estructurales que se entendían absolutamente desbordadas (Ley 24.476). Sin embargo, su impacto excedió ampliamente las expectativas iniciales. Por un lado, por su inmensa extensión de cobertura⁵¹⁵. Pero además, esta primera moratoria establecería dos parámetros fundamentales en la reconfiguración de los criterios de legitimación del derecho previsional. Por un lado, el acceso sin restricciones a todos aquellos que, cumplida la edad necesaria en 2004, no tuvieran la totalidad de aportes requeridos. Por el otro, el hecho de que para inscribirse a la moratoria, no fuera necesario más que el pago de la primera cuota⁵¹⁶. Con esto, se accedía a la jubilación y a todas sus prestaciones conexas⁵¹⁷ en igualdad que el resto de las personas jubiladas. Así, no sólo la primer instancia del PIP incorporó a más de 2.5 millones de nuevos jubilados y jubiladas; sino que además-y a diferencia de la tendencia regional a la aplicación de políticas focalizadas de transferencia de ingreso para la vejez⁵¹⁸- se trató de una política con efectos universalizantes e igualadores sin precedentes.

⁵¹⁴ En términos cuantitativos, encontramos que hacia 2009 se podían contabilizar 47.127 prestaciones de jubilación anticipada y 239.3821 jubilaciones por moratoria (Madera, 2011: 18).

⁵¹⁵ Mientras las estimaciones iniciales esperaban entre 20 y 70 mil inscriptos; la Moratoria obtuvo entre 2006 y 2007 un pico máximo de altas de jubilaciones que rondaría los dos millones y medio de inscriptos.

⁵¹⁶ El sistema implementado permitió prorratear la deuda de aportes previsionales en 60 cuotas deducibles del haber mensual, garantizando accesibilidad universal a la medida, ya que no requeriría que los aspirantes tuvieran capital inicial para la cancelación de la deuda..

⁵¹⁷ Entre ellos: igualdad del monto del haber previsional con respecto a los jubilados de la categoría más baja, mismo criterio de actualización que el resto de los jubilados, acceso en absoluta igualdad de condiciones a la cobertura de la obra social Pami, y a la Tarjeta Argenta.

⁵¹⁸ Para mayor información sobre esto puede consultarse Arza y Chahbenderian (2014)

Hacia fines de 2014, se reabriría el debate porque, a pesar de la recomposición socioeconómica vigente por más de 10 años, seguiría quedando gran cantidad de adultos mayores excluidos de la prestación previsional. Y es que más allá del proceso universalizante que implicó la puesta en marcha de la primer etapa del PIP, la moratoria no dejaba de ser una medida temporalmente acotada. De este modo, con el correr de los años, nuevas personas con déficit de inserción laboral dentro del mercado de trabajo formal, iban alcanzando la edad jubilatoria pero no podían acceder a ese derecho. Hacia 2010, el INDEC comenzaría a registrar un paulatino decrecimiento de la tasa de cobertura previsional de su pico histórico de 95.9% de población adulta mayor.

La segunda etapa del PIP, vigente hasta hace apenas unos meses, se habilitó entre septiembre de 2014 y septiembre de 2016 con la Ley N° 26.970, y sería presentada como continuidad de la anterior. Ahora bien, esta segunda etapa se diferenciaría especialmente de la primera al incluir una serie de restricciones de acceso, focalizándose ahora la dimensión de la inclusión previsional hacia poblaciones consideradas socioeconómicamente vulnerables. Y esto, merece un comentario:

Como resultado de la Primer Etapa del PIP, se registró un importante número de personas que se jubilaron por moratoria, aunque no necesariamente provinieran de condiciones de privación socioeconómica. El carácter universalizante que tuvo esa primera etapa, había habilitado situaciones de igualdad a personas que provenían de trayectorias de informalidad laboral, de desocupación o de inactividad económica, fuere cual fuere su posición en la estructura social. En ese marco, las agendas mediáticas sostendrían un discurso crítico acerca de aquellos que recurrían a las facilidades de la moratoria "sin necesidad" de hacerlo⁵¹⁹. También apareció esto en los discursos oficiales⁵²⁰. Así, la Ley 26.970, presentada como continuidad y corrección de la anterior moratoria, se haría eco de las críticas incluyendo como requisito que los destinatarios completaran una evaluación social de la situación patrimonial y de ingresos.

Recapitulando, los PIP, aparecen como una pieza clave dentro del proceso más amplio de la *contra-reforma* previsional (Danani y Beccaria, 2011; Danani e Hintze, 2011 y 2013) que incluiría los hitos ya mencionados de aumentos de haberes (primero por decreto y

⁵¹⁹ Entendemos que estos debates se anclan, en última instancia, en la sedimentación de sentidos asociados a los formatos que deben asumir las políticas sociales, encontrando huellas que suponen a las políticas sociales como aquellas que deben ser destinadas a poblaciones identificadas como "pobres".

⁵²⁰ Puede verse en el discurso presidencial de anuncio de envío de la Ley al Congreso de fecha 04/06/2014.

posteriormente por Ley de Movilidad Jubilatoria), la flexibilización primero del sistema de opción y el corolario de la re-estatización del sistema de jubilaciones y pensiones después.

A lo largo de todo este proceso, aunque especialmente en el momento de la re-estatización y creación del SIPA, fueron explicitados algunos de los ejes que articulan el debate político cultural respecto a este tema. Danani e Hintze (2011) destacan allí, la re-institución de los valores de solidaridad como principio rector, de redistribución e inclusión social como objetivos concretos; y de re-jerarquización del papel de la intervención estatal como agente igualador, proveedor de certezas y seguridades a las personas. Dicen estas autoras que *"La contra-reforma previsional fue medio y resultado de esta lucha ideológica. En el discurso oficial, las nuevas condiciones de acceso y ejercicio fueron presentadas como la demostración del pasaje de un estado que había postulado limitarse a procurar o complementar la provisión de aquello en lo que el mercado no era "enteramente eficiente" (...), a un estado que decía asumir la obligación de otorgar beneficios de la seguridad social"* (Danani y Beccaria, 2011:141). Y agregamos aquí, ineludiblemente, estos debates mueven el amperímetro de las significaciones sociales sobre la ciudadanía

Sin embargo, los sentidos esgrimidos por los destinatarios de estas políticas previsionales, nos aparecían en nuestras apreciaciones cotidianas con jubilados y jubiladas, desacoplados respecto de estas significaciones. Y de allí, surgieron las preguntas de investigación que dan cuerpo a esta ponencia.

En búsqueda de los sentidos de la Inclusión en primera persona

Queríamos averiguar cómo se veían a sí mismos, los sujetos ahora incluidos a un derecho del que habían sido anteriormente dejados al margen; y cuáles eran los sentidos que asignaban a su propia experiencia de ciudadanía. Para eso, realizamos entrevistas en profundidad, y entrevistas colectivas a veinte personas que se jubilaron por moratoria.

Dado que buscábamos indagar acerca de la construcción de sentidos que estos sujetos ponían en juego a partir de su propia inclusión, recorrimos distintas cuestiones de sus trayectorias vitales, especialmente las referidas a sus experiencias laborales, comunitarias y políticas. También buscamos indicios acerca de cómo percibían a las políticas sociales (entre ellas, la política de la que eran destinatarios) los roles del Estado y las cuestiones del derecho a la jubilación en general; así como cuáles eran los ámbitos de los que se nutrían y en los que construían mayormente esas opiniones.

Lo primero por decir es que las trayectorias vitales de nuestros entrevistados, daban cuenta de diversidad de caminos recorridos, aunque todos tuvieran como denominador común, la falta de aportes previsionales para garantizar su acceso a una jubilación por los carriles tradicionales. En todos los casos, y a pesar de sus diferentes experiencias, las personas aquí investigadas tuvieron -en algún momento de sus vidas- experiencias de actividad económica extra-doméstica⁵²¹. Asimismo, se repetiría para las mujeres, períodos de inactividad asociados a los ciclos reproductivos, y en casi todos los casos, aparecerían experiencias de informalidad laboral o cuentapropismo. Nos llamó la atención por su parte, la ausencia de referencia directa a la experiencia de desempleo.

Así, trayectorias laborales intermitentes e informales, arrojaron a nuestros entrevistados a la falta de aportes. Y los aportes, constituyeron el vector principal de acceso que institucionalmente ordenó la moratoria. Su ausencia, fue el motivo que justificó la política en sí. Su cálculo y el pago en cuotas, la credencial de acceso. Esta centralidad otorgada al aporte como eje del derecho al acceso de protección social en la vejez tenía coherencia, como ya vimos, con el principio de legitimidad del sistema previsional en sí mismo. Y era un componente fundamental de los sentidos sedimentados en los sujetos que aquí investigamos.

La cuestión de la jubilación como un derecho, fue el tópico más insistentemente recorrido en las entrevistas, y las respuestas circularon entre una inicial enunciación de la jubilación como un derecho de todos y todas, hacia la posterior enumeración de diferentes posibles límites a este derecho. Así, en las entrevistas, este derecho podía estar asociado a factores de merecimiento como la edad, el trabajo realizado a lo largo de la vida o, fundamentalmente -y como recién dijimos- los aportes. Especialmente el peso de esto último, sobresalía en todas las entrevistas como elemento legitimante. Y esto, a pesar de que había sido justamente, el punto débil de cada uno de ellos.

Y en este marco, emergió un elemento que no habíamos contemplado. Los entrevistados evidenciaron una suerte de sentido común construido acerca de la necesidad individual de cada uno, de construir a lo largo de la vida, estrategias de prevención de las contingencias de la vejez. Una de las entrevistadas lo llamó "*educación cívica*", dando pistas acerca de cómo se concibe, bajo esta mirada, la idea de comunidad y de ciudadanía. Así, el aporte (ya sea que lo hiciera un empleador, o que se tratara de aporte autónomo para quienes

⁵²¹ Esto en principio, abriría preguntas respecto al criterio instalado en las arenas mediáticas, acerca del gran impacto que había tenido la moratoria, para personas que "*nunca habían trabajado*".

tenían empleo informal, trabajaban por su cuenta, o eran inactivos), irrumpió en los relatos como una obligación que los sujetos debían afrontar por sí mismos, más allá de las condiciones estructurales en las cuales se insertaran los vaivenes de sus trayectorias vitales.

De este modo, estos sujetos aducían tener derecho a su jubilación por el mero hecho de ser viejos o por haber "trabajado toda la vida"; aunque al mismo tiempo, dejaban entrever que fueron ellos quienes -por uno u otro motivo- no pudieron evitar caer en las propias condiciones de exclusión de ese derecho. Recordando la célebre obra de Mills (2003) podríamos decir que a las personas aquí entrevistadas, les resultaba muy difícil enlazar sus propias biografías con las de la historia de su sociedad, los cambios y las diferentes estructuras institucionales⁵²². Esta matriz argumental, dejaba escaso margen para la idea de que, debería ser la comunidad, la que garantice -en todos los casos y más allá de las circunstancias individuales- la protección de todos sus miembros.

Los ámbitos de la construcción de los sentidos

Una constante de nuestros entrevistados fue la escasez de experiencias de participación colectiva o comunitaria a lo largo de sus vidas y la poca gravitación que referían respecto de espacios colectivos de debate acerca de las modificaciones en el acceso a la jubilación. Y es que, por otro lado, no existe como contexto de estas modificaciones, un escenario de demandas socialmente movilizadas que habilitara la circulación de discursos diferentes a los que se hegemonizaron en el campo de las arenas mediáticas. El proceso de implementación de las leyes que aquí observamos, ha generado una ampliación de derechos que recorrió una suerte de sentido "*de arriba a abajo*", cuyos argumentos de necesidad fueron impulsados por el poder ejecutivo o legislativo y debatidos fundamentalmente en ámbitos institucionales, con escasa participación de la sociedad civil.

Esto nos hace reflexionar nuevamente sobre parte de los supuestos teóricos de la categoría de ciudadanía. Siguiendo nuestro enfoque epistemológico, es posible identificar secuencias históricas de ampliación o retracción de ciudadanía, casi siempre relacionadas con diferentes luchas y conflictos. Ahora bien, dijimos que no encontramos, al momento de la

⁵²² Dice este autor en el primer capítulo de "La imaginación sociológica": "*Pero los hombres, habitualmente, no definen las inquietudes que sufren en relación con los cambios históricos y las contradicciones institucionales. Por lo común, no imputan el bienestar de que gozan (o malestar podríamos decir aquí) a los grandes vaivenes de la sociedad en la que viven.*" (Mills, 2003:23)

implementación de los PIP, un contexto específico en el que la demanda por la extensión del derecho a la jubilación estuviera movilizada en la sociedad civil. Sí podemos rastrear, en una mirada más general del contexto, la memoria latente de disrupciones y crisis social, política y económica de fines de Siglo XX, en el que situamos la reconstrucción de un discurso oficial que postulaba el retorno del Estado. Sin embargo, no había en ese escenario, presencia concreta de la demanda por el derecho a la jubilación. Éste no era un reclamo puesto en acto por organizaciones políticas, ni movimientos sociales; ni siquiera, por agrupaciones de jubilados.

En términos estrictos, no aparece aquí el conflicto, y la articulación discursiva de la demanda, como impulso de la concreción del derecho específico que estudiamos. Esto, que es fundamental para pensar la construcción de gramáticas que disloquen los sentidos previos; como hemos visto, no fue obstáculo para el surgimiento de un dispositivo específico de política pública que construyera una intervención en un espacio de vacancia. Pero esta fue producto de la propia iniciativa estatal⁵²³. Aventuramos a sugerir entonces, y a la luz de nuestro trabajo de investigación, que esta falta de enunciación como demanda propia de los sujetos receptores de la política, devendrá en una potencial debilidad en la construcción de enmarcados de significación alrededor del derecho a la jubilación y las modalidades de intervención estatal. Debilidad que, por otro lado, se prolongará en la inexistencia, al menos en los sujetos alcanzados por esta indagación, de otras posibles instancias de construcción colectiva de prácticas significantes en torno al tema.

De hecho, nuestras entrevistas no registran -además del peso predominante de las arenas mediáticas en la construcción de discursos públicos sobre el acceso a la jubilación- más que algunas menciones a espacios de charlas en el ámbito doméstico-familiar o algunos intercambios de opinión entre vecinos. Nos permite esto inferir que -si partimos de la producción de discursos sociales como momento fundamental en el proceso de construcción y deconstrucción de imaginarios que serán a su vez, apropiados y re-significados por los sujetos en sus propias maneras de entender la realidad social- los contornos que asume la

⁵²³ Parece pertinente retomar aquí la reflexión de Rinesi (2011:158) quien caracteriza al kirchnerismo a través de los diferentes elementos argumentales que recupera, y de las tradiciones políticas que articula. Entre ellas, la jacobina. Ésta, en el marco de una voluntad declarada de redención social, genera una suerte de sustitucionismo de la voz del pueblo por la de sus dirigentes, *"una élite especialmente lúcida, situada, por así decir, 'a la izquierda de la sociedad' e instalada en la cima del aparato del Estado..."*

construcción significativa que venimos sondeando, tendrán una fuerte influencia de los sentidos dominantes.

La apropiación (y reproducción) de los sentidos hegemónicos

Dada la importancia de la arena mediática, nos fue necesario revisar las narrativas que allí circularon⁵²⁴. Así, nos encontramos con que hubo diversos momentos en la prensa, en la construcción de los sentidos acerca de la jubilación y las políticas previsionales. Al principio, y asociado a la Primer Moratoria, hubo mayormente noticias de tono crítico, que señalaban a la ampliación de cobertura jubilatoria como causa de probables futuros problemas fiscales. En ese mismo momento, el grueso de las justificaciones de la medida apelaban a argumentos macroeconómicos (aumento de la demanda agregada e incentivo del consumo). Por su parte, en el marco de la estatización y creación del SIPA, también abundaron noticias críticas; virando posteriormente los debates hacia el resurgimiento del reclamo del 82% móvil y la desconfianza sobre la Ley de Movilidad Jubilatoria.

Para la Segunda Moratoria, en 2014, las noticias permearán más claramente el posicionamiento del gobierno nacional -que en buena medida, será asumido como propio por el grueso del arco político- destacándose el argumento de derechos de las personas mayores a la seguridad social. Asimismo, aparecerá de modo explícito la voluntad de expansión universal de la cobertura. En esta etapa el discurso estaría mucho más anclado en la comunidad toda, como actor responsable de la protección social de sus miembros adultos mayores; recuperando una gramática de tipo bienestarista y ciudadana.

En esta instancia, encontramos mucha información disponible acerca de los procedimientos de acceso a la Moratoria, mostrando la sencillez y disponibilidad universal de su tramitación. Sin embargo, y a pesar de estas novedades, la nueva modulación discursiva incluiría una contradicción sustancial, al sostener a la vez que la seguridad social era un derecho de todos y todas las envejecientes, pero incorporando elementos de focalización que restringían el acceso a la misma. Esto va a ser recogido y aprobado en las expresiones de los entrevistados, como el caso de una de las señoras que nos va a decir que la jubilación -y superponía esta referencia con la de la Moratoria- debía ser "*sólo para los que la necesitaran*".

⁵²⁴ Se llevó a cabo la revisión de los diarios La Nación, Clarín y Página 12, buscando a través de filtros específicos, las noticias existentes respecto a esta temática entre los años 2005 y 2008; y 2014.

De este modo, los sentidos esgrimidos desde las enunciaciones oficiales y las usinas mediáticas, aunque finalmente recogerían la dimensión de los derechos, navegarían entre diferentes ambigüedades que son, por otro lado, parte de los sentidos que señalamos como históricamente dominantes alrededor de lo previsional. Estos discursos reforzarían la mirada individualizante que ubica la fortuna o no del acceso a la jubilación, a través de las peripecias de la propia experiencia de vida; superponiendo (y reforzando) los criterios de trayectoria laboral y capacidad contributiva como vectores principales de legitimidad. Asimismo, estas discursividades ubicarían al dispositivo de política pública específico, los PIP, como una suerte de “*parche*” a las fallas no deseadas del sistema.

Ninguno de los argumentos públicos que circularon por estos carriles, sería explícitamente objetado por nuestros entrevistados. Ellos no pondrían en duda el criterio de los aportes como vector legitimante, que sería ampliamente defendido en los relatos registrados. Tampoco tensionarían el sesgo culpabilizante que señalaba a las Moratorias como potenciales causantes de catástrofes fiscales; ni cuestionarían la ambigüedad entre un discurso que abrió las puertas a pensar la jubilación como un derecho universal, para virar posteriormente a una matriz argumental restrictiva hacia aquellos adultos mayores “*con necesidades*”. Es más, la focalización del segundo PIP, sería expresamente aprobada por algún entrevistado que diría que “*en la primer moratoria hubo muchos abusos*”.

Como novedad, encontramos que, hacia la Segunda Moratoria, las discursividades públicas incorporarán una mirada virtuosa sobre el efecto de género que había provocado la primer etapa de los PIP. Y en este punto, sí creemos que las agendas mediáticas, facilitaron la apertura a un mayor espacio de reconocimiento del trabajo reproductivo como trabajo socialmente valorable. En muchos tramos de nuestra investigación, apareció con naturalidad el debate acerca de la consideración del trabajo reproductivo-doméstico como trabajo que debía ser reconocido. En palabras de una entrevistada: “*Sí, como el ama de casa que trabajó toda la vida, y sin embargo, nunca tuvo derecho a jubilarse. ¿Quién le iba a pagar los aportes? ¿el marido?. Entonces yo veo bien esta medida...*”.

Finalmente, y a pesar de que partimos de identificar las modificaciones previsionales dentro de un clima de época que reivindicaba el retorno del Estado como potencial elemento de reparación de anteriores políticas excluyentes, no encontramos en nuestros entrevistados, muchas huellas sobre los debates de la inclusión previsional como política pública, ni como dispositivo específico de inclusión. Tampoco hallamos demasiadas referencias explícitas que

los ubicara a ellos, en primera persona, como destinatarios de políticas sociales. Más aún, ninguno manifestó una opinión propia sobre las transformaciones del sistema previsional, ni sobre las diferentes modalidades de gestión del mismo.

Así, a pesar de que la irrupción de los PIP cambiaría sustancialmente las condiciones de vida de los sujetos alcanzados por esta investigación, sus relatos no parecen dimensionar el rol de lo estatal en esta modificación. Sólo un grupito de mujeres de un Centro de Jubilados, hará una lectura política referenciando a Cristina Fernández de Kirchner, como figura principal de la gestión de un gobierno que *"hizo muchas cosas por la mujer"*. Por su parte, destacará un entrevistado que, a pesar de haberse jubilado por Moratoria, decía no estar de acuerdo con esta política que le *"descuenta plata"* de su jubilación *"y eso es un robo del gobierno"*. Este señor, que se enteró que debía aportes al momento mismo de ir a la ANSES a tramitar su jubilación, y que fue incluido a partir de un simple trámite administrativo a una moratoria de la que desconocía previamente su existencia, no podía percibir que sin estos descuentos en su haber mensual, él tendría que haber tenido otros recursos para cancelar su deuda de aportes. Finalmente, y quizá como metáfora máxima de la invisibilidad de esta medida como una política estatal, nos queda el relato de una señora que explica su acceso a la jubilación, como algo que pasó *"gracias a Dios, que por un lado te quita, pero por el otro te da"*.

Diferentes formatos de Estado, diferentes políticas sociales. ¿Diferentes experiencias de ciudadanía y politicidad?

Así entonces, trataremos de ordenar algunas conclusiones de esta presentación. Si la categoría ciudadanía nos habilitaba a pensar los criterios de pertenencia y de igualdad dentro de una comunidad, ¿cuáles son las matrices de ciudadanía que sedimentaron alrededor de las políticas de inclusión previsional?

Nuestro trabajo de campo arrojó pistas acerca de una suerte de inercia de imaginarios de larga data en los sentidos que los destinatarios manifestaron sobre las nociones de ciudadanía, derechos, seguridad social o protección. Aunque sus propias experiencias fueron modificadas por una de las políticas de mayor potencial inclusivo e igualador de los últimos tiempos, registramos escasísimas significaciones al respecto. Si estos sujetos fueron destinatarios de una política que repuso lógicas de solidaridad horizontal y vertical -en tanto extendió la cobertura a millones de personas anteriormente excluidas, a la vez que mejoró

principalmente las condiciones de ingresos de los sectores económicamente más postergados - esto no aparece especialmente reconocido por nuestros entrevistados. Más bien, los registros de campo mostraron reiteradamente las huellas argumentativas de una matriz individualizante y meritocrática, potenciada por una carga de culpabilización de los sujetos por su capacidad (o incapacidad) de prever el propio devenir de la vejez. Escasa resultó la mirada que ubicara su propia trayectoria de vida en el contexto socio-histórico, y cuando apareció, lo relacionado a la seguridad social siguió siendo expresado, en última instancia, como responsabilidad personal o familiar.

Esta lógica, se repitió tanto para explicar sus trayectorias pasadas, como para situar su actual situación de jubilados y jubiladas. Si tuviéramos que pensar en términos del clivaje inclusión-exclusión, podríamos aventurar a decir que los sujetos alcanzados por esta investigación, no parecen reconocerse a sí mismos como parte de una sociedad que los mantenía excluidos de algún derecho. Difícil resultaría por lo tanto, que a partir de su nuevo estatus de jubilados y jubiladas, se vieran a sí mismo como nuevos incluidos a algo. En casi todos ellos, el acceso a la jubilación apareció formulado como un impensado que se concretó, como una bendición divina o como una suerte de *yapa*, más que como una conquista de derecho.

Estos hallazgos, aunque carecen de representatividad por el tipo de enfoque metodológico utilizado, resultan consistentes con la caracterización de Rinesi (2011) acerca de la tradición jacobina en el ciclo kirchnerista y con las reflexiones aún más recientes de autores (y actores políticos) como Boaventura de Sousa Santos y Álvaro García Linera. Estos últimos, vienen hilvanando una mirada crítica respecto a algunos cursos que asumieron las políticas aplicadas en la pasada década post-neoliberal en la región. En ese sentido, Santos alerta sobre la fragilidad de las conquistas alcanzadas a través de las políticas implementadas de reducción de desigualdades, sosteniendo que los procesos de inclusión llevados a cabo pueden ser caracterizados como “*formas de inclusión por consumo*” (Aruguete y Schijman, 2016). Y tal vez, amerite relacionar esto con lo que hace años, autores como Fleury (2007), venían alertando acerca de la imposibilidad de pensar la inclusión como mera distribución de ingresos. En una línea similar, García Linera habla de “*redistribución de riqueza sin politización social*” (García Linera, 2016: 5) advirtiendo que “*si esta ampliación de capacidad de consumo, si esta ampliación de la capacidad de justicia social no viene acompañada con politización social, no estamos ganando el sentido común*”. Para García

Linera, muchas de las políticas implementadas, ampliaron la capacidad de justicia social, pero no disputaron el sentido común. Y esto, devendría en actores subalternos que mejoran su capacidad de consumo, su capacidad de satisfacción, pero siguen siendo portadores del viejo sentido común conservador.

Justamente con esto, nos encontramos en el trabajo de campo. En el marco de transformaciones radicales del sistema de protección social en nuestro país, hallamos sujetos incluidos, que no necesariamente dimensionan las políticas que los llevaron a su estatus de inclusión. Sujetos inmersos en procesos de expansión de derechos y de retroceso de desigualdades, que mantienen argumentos meritocráticos, individualizantes y fragmentarios para pensar los vectores de acceso a estos derechos. Sujetos que, en términos de criterios de ciudadanía, son ahora contemplados como parte de una comunidad que los protege y los iguala, y que a pesar de ello, no han construido matrices significantes que les permitan contemplar su propio devenir como parte de procesos sociales más amplios, que su mera trayectoria vital.

Cuando iniciamos el trabajo de investigación que da sustento a esta ponencia, nos guiaba la intuición de estas debilidades en la construcción de nuevos sentidos de ciudadanía. Sin embargo, no suponíamos la velocidad con la que estas políticas, se desvanecerían en el aire. A partir del giro radical en la política nacional que supuso el cambio de gobierno, y de la aprobación en septiembre de 2016, de una nueva Ley Previsional, un nuevo escenario de reformas, se abrió frente a nosotros. Aunque ahora, estas reformas son de sesgo regresivo.

No nos alcanza aquí el espacio para desarrollar en detalle las actuales transformaciones previsionales. Sólo mencionaremos que la nueva Ley -llamada de "Reparación Histórica"- da por terminadas las moratorias como hasta aquí se sucedieron, establece un régimen diferencial no contributivo de menor calidad prestacional para las personas que cumplan la edad necesaria pero no tengan aportes; y a la vez, busca revertir los procesos de redistribución vertical en los tramos de ingresos que se habían dado entre 2002 y 2008 y que habían beneficiado en términos relativos a los segmentos más bajos.

Otra vez, el campo de la seguridad social, es decir el acceso a derechos de los adultos mayores, sufre radicales transformaciones. Tampoco en este caso, se dará un proceso de debate público demasiado profundo. Ni desde la nueva gestión de gobierno, ni desde la sociedad civil, se construirán argumentos que dimensionen la importancia en términos de ciudadanía de estas modificaciones de la política social.

Nos queda tal vez como remate amargo, la validación de nuestra intuición. Después de estas largas páginas reflexionando acerca de la capacidad inclusiva e igualadora de las políticas previsionales recientes, aunque con escasa traducción a nuevos sentidos de politicidad y ciudadanía; parece cobrar consistencia el actual silencio y la poca resistencia, para defender derechos conquistados en este campo.

Bibliografía Consultada

Andrenacci, L y Repetto, F (2006). "Universalismo, ciudadanía y Estado en la política social Latinoamericana". Washington D.C.: INDES..

Arditi, B (2007). "Ciudadanía de geometría variable y empoderamiento social: una propuesta". En Calderón, F (coord.) Ciudadanía y Desarrollo Humano. Cuadernos de Gobernabilidad Democrática 1. Ed Siglo XXI. Arg.

Aruguete, N y Schijman, B. (Lunes, 4 de julio de 2016). "Los más poderosos son quienes más salen del juego democrático para después imponerlo a los de abajo". Página 12. Recuperado en <http://www.pagina12.com.ar/diario/dialogos/21-303326-2016-07-04.html>

Arza, C y Chahbenderian, F.(2014) "Pensiones básicas en América Latina. Diseño, cobertura y beneficios comparados en Argentina, Brasil, Bolivia y Chile". Documento de Trabajo del CIEPP Número 89, disponible en: <http://www.ciepp.org.ar>

Belmartino, S.; Levin, S.; Repetto, F. (2001). "Políticas sociales y derechos sociales en la Argentina: breve historia de un retroceso". En Socialis. Reflexiones latinoamericanas sobre política social. Homo Sapiens, Vol. 5.

Castel, R. (2010). "El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo". Fondo de Cultura Económica. Argentina.

Colussi, M. (2010). "La "Oenegización": un mal de nuestros tiempos". En <http://www.rebelion.org/noticias/2010/9/113914.pdf>. Consultado el 08/07/2016

Corsiglia Mura, L. (2013). "Estado y políticas sociales en el post-neoliberalismo. Un campo de discursividades en tensión". En De Prácticas y Discursos. Cuadernos de Ciencias Sociales, Año 2, N°2. Argentina

Corsiglia Mura, L. (2014). "Estado, discursos en disputa y hegemonías latinoamericanas. Un recorrido a través de la bibliografía regional." . En Cuestiones de Sociología, N° 11. Argentina

Cufre, D (27 de Noviembre de 2007). "Las claves del fallo, a quiénes alcanza y cómo hay que actuar". Diario Página 12. Recuperado en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/subnotas/95333-30145-2007-11-27.html>

Danani C. y Beccaria, A. (2011). "La (contra)reforma previsional argentina. 2004-2008: aspectos institucionales y políticos-culturales del proceso de transformación de la protección". En Danani, Hintze, S. (2011) (coord) Protecciones y desprotecciones. La seguridad social en la Argentina 1990-2010. Universidad Nacional de General Sarmiento. Argentina.

Danani, C. e Hintze, S. (2011). "Introducción. Protección y seguridad social para distintas categorías de trabajadores: definiciones conceptuales, propuestas de abordaje e intento de interpretación". En Danani C e Hintze, S (coords). Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010. Universidad Nacional de General Sarmiento. Arg.

Dvoskin, N. (2012). "Ideas y teorías económicas en los debates sobre la reforma de la seguridad social en Argentina: el caso de la ley de movilidad de haberes previsionales de 1958". Ponencia presentada en III Congreso Latinoamericano de Historia Económica y XXIII Jornadas de Historia Económica, San Carlos de Bariloche, ISSN 18532543.

Fiscella, S. (2005). "Estado, ciudadanía y política social. Estudios sobre los sistemas de jubilaciones y pensiones". Espacio Editorial. Bs. As.

Fleury, S. (2007). "Los patrones de la exclusión e inclusión social". En Calderón, F (coord.) Ciudadanía y Desarrollo Humano. Cuadernos de Gobernabilidad Democrática 1. Ed S. XXI. Arg.

García Linera, A. (2016). Disertación en la Facultad de Sociales- Universidad de Buenos Aires- 31/05/2016. Recuperada en <http://www.nodal.am/2016/05/conferencia-magistral-completa-del-vicepresidente-de-bolivia-alvaro-garcia-linera-en-la-universidad-de-buenos-aires-argentina/>

Gimenez, G (1986). "Poder, estado y discurso". UNAM. México

Madera, N. (2011). "La política de Inclusión previsional en Argentina: análisis y perspectivas". Ponencia presentada en VI Congreso Argentino de Administración Pública. Resistencia.

Merklen, D. (2010). "Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina 1983-2003)". Editorial Gorla, Buenos Aires

Mills, C.W (2003). "La imaginación Sociológica". Fondo de Cultura Económica. México.

Mouffe, C. (1998). "Ciudadanía democrática y comunidad política". En Laclau, E; Mouffe, C; Torfing, J y Zizek, S. "Debates políticos contemporáneos. En los márgenes de la modernidad". Seminario de Profundización en Análisis Políticos. Plaza y Valdes Editores. México.

Pautassi, L (2010). "El enfoque de los derechos y la inclusión social. Una oportunidad para las políticas públicas". En Pautassi, L (org) Perspectiva de derechos, políticas públicas e inclusión social. Debates actuales en la Argentina. Biblos. Bs As.

Rinesi, E. (2011) "Notas para una caracterización del kirchnerismo", Debates y Combates, No. 1.

Thwaites Rey, M. (2010). "Después de la globalización neoliberal: ¿Qué Estado en América Latina?" . En OSAL (Buenos Aires: CLACSO) Año XI, N.º 27, abril.

Torre, J.C. y Pastoriza, E. (2002). "La democratización del bienestar". En Torre, J C. (ed) Nueva Historia Argentina, Tomo VIII. Buenos Aires, Sudamericana

Vilas, C. M. (2011). "Política y políticas públicas en América Latina". En Fioramonti, C. y Anaya, P. (coords). El Estado my las políticas públicas en América Latina. La Plata: AECID/COPPPAL/Honorable Cámara de Senadores de la Provincia de Buenos Aires